



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



El Concejal Delegado de Medio Ambiente del Ayuntamiento de..., mediante escrito con registro de entrada en Diputación el pasado 2 de octubre, se ha dirigido a este Departamento de Asistencia a Municipios exponiendo diversas cuestiones derivadas de la denuncia de un vecino, como consecuencia de las molestias producidas por perros situados en inmuebles colindantes o cercanos a su vivienda, tras lo cual el Ayuntamiento se plantea la posibilidad de llevar a cabo dos procedimientos: el sancionador y el de requerimiento de adopción de medidas para que no se produzcan las molestias.

Entre otros asuntos, el Ayuntamiento nos solicita la emisión de un Informe sobre las siguientes cuestiones:

1. Si el denunciante ostentaría la condición de interesado en el procedimiento sancionador.
2. Si el denunciado puede tener acceso a los datos contenidos en el escrito de denuncia.
3. Si el Ayuntamiento puede facilitar copia del escrito de denuncia al denunciado una vez iniciado el procedimiento sancionador.
4. Si el Ayuntamiento puede facilitar la certificación censal con los datos de los animales que obran en el registro municipal.
5. En el supuesto de que el denunciado fuera un concejal, si el Ayuntamiento le puede negar el acceso al escrito del denunciante
6. Si mediante resolución motivada no se incoa procedimiento sancionador, si el Ayuntamiento deberá notificar esta resolución al denunciante otorgando los recursos que procedan, aún teniendo en cuenta que puede no reconocerse la condición de interesado al denunciante.

Junto con la solicitud no se aporta ninguna otra documentación, pero se manifiesta que el Ayuntamiento de... dispone de Ordenanza de Ruidos, en la que se establece que las resoluciones que se adopten en los procedimientos sancionadores deben notificarse al denunciante.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Pues bien, una vez analizado el contenido del escrito objeto de la consulta, así como la legislación que se considera de aplicación, y que se citará posteriormente, se procede a emitir el siguiente:

INFORME

PRIMERO.- Del escrito del Ayuntamiento se deduce que como consecuencia de la denuncia y la consiguiente verificación de la existencia de molestias causadas por ruidos, el Ayuntamiento ha decidido actuar de conformidad con el régimen de infracciones y sanciones legalmente establecido, incoando un expediente sancionador y adoptando las medidas tendentes a eliminar y/o reducir los ruidos causantes de las molestias a los vecinos, todo ello en cumplimiento de la Ordenanza Municipal de ruidos que dice disponer, en su escrito, ese Ayuntamiento.

No existe legislación autonómica en esta materia, a excepción de la Resolución de 23-04-2002, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se aprueba el modelo tipo de ordenanza municipal sobre normas de protección acústica. Pero esta normativa únicamente facilita a los Ayuntamientos una ordenanza tipo para la elaboración de la Ordenanza Municipal, no disponiendo en la documentación aportada por el Ayuntamiento si la Ordenanza vigente en el Ayuntamiento es coincidente o no con este modelo tipo. Por ello se ha de acudir a la legislación estatal reguladora de esta materia, Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido y a la propia ordenanza municipal que se cita por el Ayuntamiento en su escrito de solicitud, pero de la que no se ha aportado por el Ayuntamiento texto alguno o referencia.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Los hechos se encuadran dentro de un supuesto de contaminación acústica tipificado por la Ley del Ruido. Así en la exposición de motivos¹ de la Ley del Ruido se recoge que el mandato constitucional de proteger la salud y el medio ambiente engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica. Añade, además, que encuentra también apoyo en el derecho a la intimidad personal y familiar. El artículo 1 de esta ley señala que el objeto de la misma es el de *"prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente"*. No obstante, y respecto al caso que nos ocupa, el apartado a) del artículo 2 de la citada ley prevé que estarán excluidos del ámbito de aplicación de dicha norma *"Las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos, cuando la contaminación acústica producida por aquéllos se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales."* Por lo que se estará a lo dispuesto en la propia ordenanza municipal dado que el art. 28.5.b) de la Ley del Ruido habilitaba a las ordenanzas municipales para tipificar las infracciones en relación con *"El ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales"*.

Así también, las Sentencias del TC de 24 de mayo y 23 de febrero de 2004 disponen que *cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en peligro la salud de las personas (tal y como ocurre en este supuesto), esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral* (art.15 CE).

Sentado, por tanto, que la legislación vigente tipifica estos hechos como una infracción procede incoar el expediente que lleve por una parte a sancionar al posible infractor y adoptar las medidas correctoras necesarias para que no se produzcan las molestias.

¹ **Disposición adicional** En la legislación española, el mandato constitucional de proteger la salud (art. 43 de la Constitución) y el medio ambiente (art. 45 de la Constitución) engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica. Además, la protección constitucional frente a esta forma de contaminación también encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, entre otros, el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el art. 18.1.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



SEGUNDO.- Al Ayuntamiento ante la incoación del expediente sancionador, le han surgido una serie de dudas que anteriormente se han resumido de forma sucinta, siendo necesaria su clarificación en las distintas fases del procedimiento. Las cuestiones que se plantean nos llevan a analizar que se entiende por "*condición de interesado*" en un procedimiento sancionador. La cuestión se centra, por una parte, en aclarar si el denunciante tiene la condición de interesado en el expediente o expedientes que se tramiten por el Ayuntamiento, y por otra, si hay una protección al acceso de los datos de carácter personal en el procedimiento sancionador.

La normativa aplicable en la materia sancionadora de la Administración es, sin duda, el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, en el que se establece el procedimiento común para el ejercicio de la potestad sancionadora que será de aplicación en defecto de procedimientos específicos. El Ayuntamiento de... dispone de una ordenanza de ruidos en el que se regula el expediente sancionador según se desprende del propio escrito, por lo que el Decreto 1398/1993 se aplicará en defecto de regulación en la propia ordenanza.

En los artículos 11.2² y 13.2³ del citado texto legal se desprende cierta participación del denunciante en el expediente, pues se establece la obligación de comunicarle la iniciación del procedimiento siempre que lo solicite expresamente con el

2 Artículo 11. Forma de iniciación.

1. (...).

2. La formulación de una petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento.

Cuando se haya presentado una denuncia, se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando la denuncia vaya acompañada de una solicitud de iniciación.

3 Artículo 13. Iniciación.

1. (...).

2. El acuerdo de iniciación se comunicará al instructor, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará al denunciante, en su caso, **y a los interesados**, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado. En la notificación se advertirá a los interesados que, de no efectuar alegaciones sobre el contenido de la iniciación del procedimiento en el plazo previsto en el artículo 16.1, la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada, con los efectos previstos en los artículos 18 y 19 del Reglamento.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



escrito de denuncia. Si nos atenemos a la literalidad de estos artículos parece que solo existe la obligación de comunicación de inicio del expediente y siempre que lo solicite el denunciante. Pero las referencias del denunciante en esta norma son escasas, por lo que la atribución de la cualidad del denunciante para ser parte en el procedimiento se ha de extraer de las referencias que hace la propia norma **al interesado**, no sólo como imputado, inculcado o presunto responsable, sino también como otros interesados distintos y que van a tener la posibilidad de constituirse en parte interesada pudiendo realizar distintas actuaciones. Así el artículo 3.4⁴, reconoce la existencia de otros posibles afectados, y del apartado 2 del artículo 13, antes reseñado, se desprende la existencia de otros interesados distintos del inculcado. Por tanto, esta norma permite la participación del denunciante en el procedimiento sancionador, siempre que éste ostente la consideración de interesado, por lo que se estará a lo que disponga la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJPAC. Será, en definitiva, esta apreciación de la cualidad de interesado el que atribuya al denunciante la legitimación para ser parte en el procedimiento sancionador.

Existen posiciones jurisprudenciales distintas respecto a la consideración del denunciante, bien como persona interesada en el procedimiento o bien como figura ajena del mismo. Pero estas posturas jurisprudenciales han ido derivando hacia el reconocimiento de la cualificación del denunciante como interesado.

⁴ **Artículo 3.** Transparencia del procedimiento.
(...).

4. Con objeto de garantizar la transparencia en el procedimiento, **la defensa del imputado y la de los intereses de otros posibles afectados**, así como la eficacia de la propia Administración, cada procedimiento sancionador que se tramite se formalizará sistemáticamente, incorporando sucesiva y ordenadamente los documentos, testimonios, actuaciones, actos administrativos, notificaciones y demás diligencias que vayan apareciendo o se vayan realizando. El procedimiento así formalizado se custodiará bajo la responsabilidad del órgano competente en cada fase del procedimiento hasta el momento de la remisión de la propuesta de resolución al órgano correspondiente para resolver, quien se hará cargo del mismo y de su continuación hasta el archivo definitivo de las actuaciones.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



La primera cuestión está en determinar en qué supuestos el denunciante podrá ser considerado como parte interesada. Para ello, habrá de acudirse necesariamente al art. 31⁵ de la LRJPAC. En el citado artículo se establecen dos supuestos en los que se considera al particular como parte interesada en el procedimiento administrativo: que tenga la titularidad de un derecho subjetivo o un interés legítimo y/o derechos susceptibles de afectación por la resolución que se adopte. La cuestión está en determinar si la sanción que pudiera imponerse al denunciado, puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante, ya otorgándole un beneficio, causándole un perjuicio o bien eliminando una carga o gravamen.

Por tanto, habrá de aclararse el contenido de estos elementos y su aplicabilidad a la esfera sancionadora. Así el derecho subjetivo, tal y como defiende una autorizada doctrina, supone el reconocimiento, por la norma, de un poder a favor de un sujeto concreto, que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes en su interés propio. El problema se centra en determinar si una resolución sancionadora, puede afectar a derechos subjetivos del denunciante. La sanción, en sí, puede afectar a derechos de determinados ciudadanos, distintos, claro, del imputado. Y esto es así, dado que la sanción no solo conlleva la imposición de una multa, sino que además puede llevar la imposición de otro tipo de obligaciones para el sancionado, como adopción de medidas correctoras, paralización de la actividad, derribo, etc. En estos casos, sí es posible considerar que la resolución que se adopte pueda producir efectos en la esfera jurídica del denunciante, bien produciendo un efecto positivo al denunciante,

⁵ **Artículo 31. Concepto de interesado.**

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de **derechos o intereses legítimos** individuales o colectivos.
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, **tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.**
- c) Aquellos cuyos **intereses legítimos**, individuales o colectivos, **puedan resultar afectados por la resolución** y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



como es la indemnización por los hechos constitutivos de la infracción, o bien eliminando una carga o gravamen y por tanto el denunciante ver reparado o satisfecho su derecho por la resolución que la Administración adopte.

Respecto del concepto de interés legítimo del denunciante, habida cuenta de la especialidad del procedimiento sancionador respecto del común, hay que acudir a la jurisprudencia que en múltiples de sentencias definen *el interés legítimo como una posición de ventaja o de una titularidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión... y que comporta el que la anulación del acto que se recurre, sea en vía administrativa o jurisdiccional, produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) para el legitimado* (STS 1 de octubre de 1990 (Art.1990/1454). *Este concepto trasladado al procedimiento sancionador determinará cuando el denunciante dispone de ese interés legítimo que le permitirá participar en el procedimiento sancionador, y será cuando pueda obtener un beneficio, o evitar un perjuicio.* Así, la STS 1 de julio de 1985 y la STS 8 de abril de 1994 (RJ 1994/3016).

En efecto, el denunciante, parte en el procedimiento sancionador, puede tener la calidad de interesado, bien porque la resolución que se adopte afecte a sus intereses legítimos o directos, bien porque se vea directamente perjudicado como consecuencia de la infracción y entonces estará legitimado para intervenir en las distintas fases del procedimiento, así como para recurrir la resolución sancionadora tanto en vía administrativa como judicial. Así el Tribunal Supremo ha señalado que *«el denunciante sí está «legitimado» para participar en el procedimiento sancionador y para obtener una respuesta administrativa o jurisdiccional, por razón de que una resolución estimatoria de sus pretensiones puede incidir positivamente en la esfera jurídica del denunciante, y a la luz de la jurisprudencia contraria a una interpretación restrictiva de la «legitimación» y proclive, por ello, a favorecer el acceso al proceso* (STS de 21 de julio de 1995, 25 y 31 de octubre y 2 y 9 de noviembre de 1996 y 21, 24 y 29 de enero de 1997), *aunque sólo moviera al denunciante un impulso de puro interés por la legalidad...»* [STS de 15 de diciembre de 1997 (La Ley 1493/1998)].



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Con carácter general, es preciso que el denunciante se encuentre legitimado, bien por la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo que puedan resultar afectados por la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador bien de forma positiva o negativa, y ente caso podrá ser considerado como parte en el procedimiento sancionador y actuar válidamente en el mismo.

Aquella persona que ostente la condición de interesado en los términos del artículo 31 de la LRJAPAC, en relación con el artículo 35⁶ y 37⁷ de este mismo texto legal, tendrá derecho, a su vez, a conocer el estado de la tramitación del expediente y a obtener copia de los documentos que contenga. En este sentido el art. 3.1⁸ del citado Real Decreto 1398/1993, determina que los interesados pueden acceder a las distintas fases del

⁶ **Artículo 35. Derechos de los ciudadanos.**

Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

(...)).

⁷ **Artículo 37. Derecho de acceso a Archivos y Registros.**

1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificados o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno.

3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo..

(...)).

⁸ **Artículo 3. Transparencia del procedimiento.**

1. El procedimiento se desarrollará de acuerdo con el principio de acceso permanente. A estos efectos, en cualquier momento del procedimiento, los interesados tienen derecho a conocer su estado de tramitación y a acceder y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo.

2. Asimismo, y con anterioridad al trámite de audiencia, los interesados podrán formular alegaciones y aportar los documentos que estimen convenientes.

3. El acceso a los documentos que obren en los expedientes sancionadores ya concluidos se regirá por lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



procedimiento, teniendo derecho a participar en el mismo, a formular alegaciones, al acceso al expediente, proponer pruebas, a las notificaciones de las resoluciones que se adopten y a recurrir la resolución final.

Consecuentemente esto enlaza con la segunda cuestión: la protección al acceso de los datos de carácter personal en el procedimiento sancionador. En efecto, facilitar el acceso al expediente al denunciante, como parte interesada, es una cesión o comunicación de datos a terceros, que se define en el artículo 3⁹ de la Ley 15/1992 de Protección de Datos (LOPD), como toda revelación de datos a terceros distintos del interesado. Analizando lo dispuesto en el 11.1 y 2 a)¹⁰ de la LOPD, estaríamos en presencia de una comunicación legítima de los datos de carácter personal, pues estos datos solo pueden ser comunicados a un tercero con el consentimiento previo del interesado o cuando la cesión esté autorizada por una ley.

Por consiguiente, los requisitos para la cesión de datos es que ésta sea válida o apta para las funciones legítimas del cedente y del cesionario, esto es del Ayuntamiento y del denunciante, "*interesado*" del artículo 31 de la LRJAPAC y, asimismo, contar con el consentimiento de otro interesado, que es el titular de los datos que se ceden. Sin embargo, el requisito del consentimiento no será necesario cuando se den los supuestos previstos en el apartado 2 del artículo 11, es decir cuando la cesión esté autorizada en una ley.

⁹ **Artículo 3. Artículo Definiciones.**

A los efectos de la presente Ley Orgánica se entenderá por:

a) Datos de carácter personal: cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables.

(...)).

¹⁰ **Artículo 11.**

1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

a. Cuando la cesión esté autorizada en una Ley.

(...)).



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



En efecto, según lo visto, en relación con el artículo 31 y 35 de la LRJAPAC, existe la norma con rango de Ley que habilita o autoriza la cesión sin necesidad de recabar el consentimiento de los interesados cuyos datos se cedan.

Así pues, si el denunciante a que se refiere la consulta planteada puede ser considerado como interesado del artículo 31 de la Ley 30/1992, tendrá pleno derecho a acceder a la documentación obrante en el expediente administrativo de que se trate obteniendo copia de la misma, incluyendo la información referida a datos de carácter personal de otros sujetos distintos del propio interesado (ver informe de la AEPD 197/2006).

En el caso que nos ocupa el denunciante sufre diariamente las molestias causadas por los ruidos de los perros del vecino, por lo que la resolución que adopte la Administración podrá tener efectos en su esfera jurídica, por lo que podemos concluir que tiene un interés directo en cómo se resuelva el asunto debiendo ser parte en el procedimiento que se incoe, pudiendo obtener copia de las actuaciones, presentar alegaciones, notificación de la resolución final que se adopte, así como de la resolución, en su caso, que se pueda dictar de no incoación del procedimiento sancionador.

TERCERO. Respecto de si los datos que obran en el registro de animales, deben formar parte del expediente, tal y como lo ha solicitado el denunciante y si el Ayuntamiento puede facilitar copia de la certificación censal con los datos de los animales, será el Ayuntamiento, quien a la vista de los expedientes afectados y circunstancias que concurren en el mismo, el que determine si dichos datos son necesarios e imprescindibles para resolver el expediente, y en el caso de que así fuera e integren el expediente sancionador recibirán el mismo tratamiento que se ha expuesto en el punto anterior.

CUARTO. Respecto a si el escrito de denuncia debe formar parte del expediente, precisa invocar el art. 1 Real Decreto 1398/1993 que establece que *«Los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien*



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia».

Tanto en el artículo 69.1¹¹ de la LRJPAC y como en el artículo 11.1¹² del Real Decreto 1398/1993, se regula la iniciación de oficio de los procedimientos administrativos y concretamente se establece que la denuncia es una de las formas de iniciación de oficio del procedimiento sancionador. La denuncia por tanto es un acto de un particular que pone en conocimiento de la Administración unos hechos para que, en su caso, inicie un procedimiento, para lo cual la Administración deberá constatar su veracidad mediante la instrucción de una información previa. Del resultado de esta información surgirá el acto administrativo de incoación del expediente o el archivo de la denuncia, por lo que al ser la denuncia un acto de un particular que pone en conocimiento de la Administración unos hechos que pueden dar lugar o no al acto administrativo que inicia el procedimiento, se ha de entender que la denuncia es previa a la iniciación de oficio por parte de la Administración.

Con carácter general, podemos determinar que, según el art.11 citado los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, añadiendo que la formulación de una petición no vincula al órgano

¹¹ **Artículo 69. Iniciación de oficio.**

1. Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia.
2. Con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

¹² **Artículo 11. Forma de iniciación.**

1. Los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia.

A efectos del presente Reglamento, se entiende por:

a) (...).

d) Denuncia: El acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa.

Las denuncias deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan, el relato de los hechos que pudieran constituir infracción y la fecha de su comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables.

2. La formulación de una petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



competente para iniciar el procedimiento sancionador. De ello se deduce que la denuncia no tiene que aparecer en el expediente, y por tanto no puede informarse al denunciado sobre la persona del denunciante ni permitir a éste acceder a los datos que constan en la misma.

En este sentido hay que citar la sentencia del TS de 16 de diciembre de 1992 sobre el concepto y significado de la denuncia, en la que en el fundamento jurídico primero señala que *"la denuncia es una simple participación de conocimiento al órgano (sea administrativo o judicial) para que, en su caso, éste inste de oficio un procedimiento..."* Y aunque esta sentencia lo refiere al denunciante, este argumento ha de trasladarse con mayor razón a efectos del denunciado, por lo que cabe concluir que el denunciado no tiene derecho a ser informado de la identidad de los denunciantes, puesto que estos datos no deben aparecer en el expediente, que se inicia de oficio, y además esos datos tienen el carácter de datos personales y por tanto reservados de acuerdo con lo previsto en la LOPD.

QUINTO. En el supuesto de que el denunciado fuera un Concejal, el Ayuntamiento cuestiona si puede tener acceso al escrito de denuncia. Al objeto de resolver esta cuestión, habrá que distinguir si el Concejal denunciado tiene delegada la función de instruir y resolver el expediente, o simplemente es un Concejal que ejerce las funciones de control.

En el caso de tratarse de un Concejal con funciones delegadas en el asunto, ha de analizarse el deber de abstención, que obliga a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas, de intervenir en asuntos cuando concurriera uno de los supuestos previstos en la Ley.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Tanto la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRRL), artículo 76¹³, como el **Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril**, por el que se prueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL), predicen el mencionado deber Legal de abstención tanto de las autoridades como de los funcionarios locales, siendo el ROF quien lo desarrolla reglamentariamente en su artículo 21¹⁴ para los miembros de la Corporación.

Con carácter general hay que señalar que el artículo 28¹⁵ de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

¹³ **Artículo 76.** Sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la Ley, los miembros de las Corporaciones locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las Administraciones Públicas. La actuación de los miembros en que concurren tales motivos implicará, cuando haya sido determinante, la invalidez de los actos en que hayan intervenido. Los procedimientos sancionadores se iniciarán siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia.

¹⁴ **Artículo 21.** Sin perjuicio de las causas de incompatibilidad establecidas por la Ley, los miembros de las Corporaciones Locales deberán abstenerse de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo y contratos de las Administraciones Públicas.

¹⁵ **Artículo 28. Abstención.**

1. Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el número siguiente de este artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

2. Son motivos de abstención los siguientes:

- a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- b) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
- c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
- d) Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.
- e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

3. La actuación de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en los que concurren motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

4. Los órganos superiores podrán ordenar a las personas en quienes se dé alguna de las circunstancias señaladas que se abstengan de toda intervención en el expediente.

5. La no abstención en los casos en que proceda dará lugar a responsabilidad



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Administrativo Común establece los motivos por los cuales las autoridades al servicio de las Administraciones tienen el deber de no intervenir en un procedimiento administrativo cuando se considere que se puede estar afectado por alguno de los motivos tasados por la Ley. En el caso que nos ocupa, si el denunciado coincidiera con la condición de Concejal, que en el ejercicio de sus funciones tuviera que participar en la decisión de este asunto, éste deberá abstenerse de participar en el procedimiento, en la decisión y ejecución.

En el supuesto que se tratara de un Concejal sin funciones delegadas en el asunto y coincidiera la condición de denunciado se le dará el mismo tratamiento que si se tratara de cualquier ciudadano, pues no puede invocar su condición de Concejal con carácter general para acceder al contenido del expediente, por lo que nos remitimos a lo expuesto en el punto cuarto de este informe.

El acceso al escrito de denuncia no podrá fundamentarse en la necesidad de que el Concejal debe estar informado de la gestión municipal, a fin de llevar a cabo su función de control sobre la actividad del equipo de gobierno del Ayuntamiento en los términos previstos en el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, según el cual todos los miembros de las Corporaciones tienen derecho a obtener del Alcalde cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función. En este caso, estaríamos ante un supuesto de cesión de datos de carácter personal que debe sujetarse al régimen general de comunicación de datos según dispone el artículo 11.1¹⁶ de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter personal.

¹⁶ **Artículo 11.** Comunicación de datos.

1. Los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado.

2. El consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso:

a. Cuando la cesión está autorizada en una ley.

b. (...)



**DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO**

ASISTENCIA A MUNICIPIOS

Núm. R. E. L. 0245000



Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo expresamente que las opiniones jurídicas recogidas en el presente informe no pretenden sustituir o suplir el contenido de aquellos informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deben emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual las aludidas opiniones se someten a cualquier otra mejor fundada en Derecho.

Toledo, a 23 de octubre de 2012